



EURÓPSKY PARLAMENT

2009 – 2014

Výbor pre regionálny rozvoj

1.3.2010

PRACOVNÝ DOKUMENT

o dobrej správe vecí verejných so zreteľom na regionálnu politiku EÚ: postupy pomoci a kontroly zo strany Európskej komisie

Výbor pre regionálny rozvoj

Spravodajkyňa: Ramona Nicole Mănescu

Decentralizácia právomocí v rôznych členských štátoch v ostatných desaťročiach výrazne posilnila právomoci regionálnych a miestnych orgánov pri uskutočňovaní politik Spoločenstva.

Začlenenie regionálnej subsidiarity pre politiky spoločných právomocí do práva Spoločenstva prostredníctvom reformnej zmluvy umožňuje širšie zapojenie územných orgánov do rozhodovania o formovaní a uplatňovaní politik ako dôstojných partnerov pri dosahovaní cieľov Spoločenstva.

Tento dôležitý krok smerom k lepšiemu viacúrovňovému riadeniu reaguje na opakované žiadosti Európskeho parlamentu o výraznejšie zapojenie regionálnych orgánov do koncipovania politik, pričom sa vždy rešpektujú odlišné ústavné hodnoty jednotlivých štátov.

Účinné uplatnenie politik vo veľkej miere závisí od toho, ako sú tieto politiky zostavené. Zapojenie miestnych a regionálnych orgánov (ktoré najlepšie poznajú potreby konkrétnej oblasti a jej obyvateľov) už v tejto fáze je zárukou dosiahnutia efektívnejších výsledkov v neskoršom období.

Preto je pri tvorbe územných stratégií v EÚ životne dôležité zamerať sa na predlegislatívnu etapu rozhodovania a pridanú hodnotu, ktorú ponúkajú politiky a osvedčené postupy uplatňované na miestnej a regionálnej úrovni.

Pri uplatňovaní uvedeného prístupu vedie politika súdržnosti: jej pridanú hodnotu predstavuje regionálny rozmer a využívanie zásady partnerstva, ktoré prispievajú k zabezpečeniu jej účinnosti a trvalej udržateľnosti.

Biela kniha Výboru regiónov o viacúrovňovom riadení

Biela kniha Výboru regiónov o viacúrovňovom riadení vhodne otvorila diskusiu o spoločnom pochopení tejto zásady ako praktického nástroja pri rozhodovaní o politikách Spoločenstva so spoločnými právomocami.

Ak chceme nájsť spôsoby širšieho využitia viacúrovňového riadenia v oblasti politiky súdržnosti, musíme posúdiť nasledujúce hľadiská:

- Na zaistenie viacúrovňovej spolupráce medzi zúčastnenými stranami a integrovaného prístupu medzi politikami sú **dôležité oba rozmery viacúrovňového riadenia**: vertikálny (ako spolupráca medzi orgánmi rôznej úrovne riadenia vrátane hospodárskych a spoločenských subjektov) i horizontálny (medzi subjektmi na rovnakej úrovni).
- Nadviazaniu **skutočného partnerstva** s regionálnymi a miestnymi orgánmi by pomohlo presnejšie vymedzenie zásady partnerstva; konkrétne treba posilniť úlohu miestnej úrovne a jej zapojenie do konzultácií od ranej fázy rokovaní o diskusiách EÚ. Zásada partnerstva často nefunguje správne z dôvodu slabého zapojenia miestnych orgánov.
- Diskusia o viacúrovňovom riadení úzko súvisí s diskusiou o **územnej súdržnosti**: podmienkou účinného uplatnenia územnej súdržnosti je zapojenie regionálnych subjektov do dosahovania cieľov EÚ. Biela kniha o územnej súdržnosti nadväzujúca na zelenú knihu by poslúžila ako vhodný nástroj na vysvetlenie postupu uplatnenia územnej súdržnosti v rámci viacúrovňového riadenia v budúcej regionálnej politike a prispela do diskusie o ďalšom legislatívnom balíku.
- Treba lepšie využiť potenciál **územnej spolupráce** na podporu cezhraničnej viacúrovňovej spolupráce. Cezhraničné regióny majú dosiaľ nevyužitý územný potenciál a predstavujú

miesto konvergencie politík. Na mimoriadne dôležitú úlohu územnej spolupráce pri plnení cieľov stratégie EÚ do roku 2020 poukázali mnohé odpovede na nedávnu verejnú konzultáciu. Nástroje ako Európske zoskupenie územnej spolupráce (EZÚS) a európske územné dohody založené na skúsenostiach programov URBAN a LEADER treba propagovať ako nástroje na ustanovenie systémov cezhraničného riadenia a zaistenie prevzatia zodpovednosti za politiky na regionálnej a miestnej úrovni. Bezodkladne treba odstrániť prekážky vyplývajúce z nedostatočnej transpozície smernice o EZÚS na úrovni jednotlivých členských štátov.

- Podmienkou lepšieho riadenia v politike súdržnosti je **zjednodušenie pravidiel** na úrovni Spoločenstva a jednotlivých členských štátov. Dôležitý krok týmto smerom znamenali nedávne úpravy nariadení o všeobecných ustanoveniach o štrukturálnych fondoch a o Európskom fonde regionálneho rozvoja, zjednodušenie sa však nesmie spájať len s dočasnou a mimoriadnou udalosťou, akou je hospodárska kríza. Naopak, malo by inšpirovať všetky budúce právne predpisy o štrukturálnych fondoch. Aj jednotlivé členské štáty by mali zjednodušiť svoje vnútroštátne ustanovenia, ktoré často zvyšujú administratívne zaťaženie nad rámec pravidiel Spoločenstva. V záujme vyváženej potreby na všetkých úrovniach rozvíjať pevnejšiu kultúru hodnotenia s cieľom zaisťovať účinnú kontrolu a predchádzať chybám.
- V budúcnosti treba pokračovať v **programe Erasmus pre miestnych a regionálnych zástupcov** pridelením primeraných financií v rámci ďalších rokovaní o rozpočte a posilnením sieťového spojenia s regionálnymi a miestnymi orgánmi takisto prostredníctvom Výboru regiónov.
- Vhodným nástrojom na dosiahnutie spoločného porozumenia európskemu riadeniu by sa mohla stať **Charta viacúrovňového riadenia EÚ**. Účinnosť charty však závisí od prijatia konkrétnych opatrení na jej realizáciu. Naliehavo teda treba prijať akčný plán s podrobným opisom týchto opatrení.

Posilnenie úlohy Komisie

V druhej časti správy sa zanalyzujú mechanizmy spoločného riadenia, konkrétne jednotlivé zodpovednosti Európskej komisie a členských štátov, a ukáže sa, ako možno zlepšiť systém realizácie programov.

Správa Európskeho dvora audítorov z roku 2006 ukázala, že súčasné systémy kontroly politiky súdržnosti nie sú dostatočne účinné a dosahujú príliš vysokú mieru chybovosti (12 %) pri uhradených výdavkoch. Výročná správa za rok 2008 tieto údaje potvrdila a uviedla 11 % neoprávnene uhradených finančných prostriedkov.

Uvedené údaje neodrkadľujú v plnej miere skutočnú situáciu, keďže zahŕňajú takisto obdobie rokov 2000 – 2006, keď neboli platné súčasné požiadavky na kontrolu.

Napriek nedostupnosti údajov, pomocou ktorých by sa dala správne posúdiť účinnosť nových ustanovení na obdobie rokov 2007 – 2013, sa predpokladá, že miera chybovosti v štrukturálnych fondoch je stále príliš vysoká a že treba investovať ďalšiu energiu do zlepšenia účinnosti kontrolných systémov.

Akčný plán Komisie za rok 2008 zameraný na posilnenie jej dozornej úlohy zahŕňa rad krokov, ktoré Komisia prijala s cieľom zlepšiť efektívnosť prostriedkov vrátane nápravných krokov a preventívnych opatrení do budúcnosti.

Správa uvedené kroky zanalyzuje a predloží niekoľko prvých odporúčaní pre súčasné programové obdobie zameraných na posilnenie usmernení zo strany Komisie v kontrolných a riadiacich postupoch a prehĺbenie koordinačnej úlohy Komisie v kontrolnej fáze.

Jeden rok realizácie programu nepostačuje na úplné hodnotenie celkového vplyvu vykonaných krokov. V oznámení o vplyve akčného plánu, ktoré Komisia prijala 18. februára 2010, však už možno nájsť niektoré povzbudivé prvky, čo správa riadne vyhodnotí.

Ako sa ukazuje, dohľad Komisie sa nepovažuje za dostatočný a nemôže nahradiť neúčinné kontrolné systémy na úrovni jednotlivých členských štátov po celé viacročné obdobie. Dozorná úloha Komisie sa musí posilniť na začiatku programov a jednotlivé členské štáty zohrajú väčšiu úlohu vo fáze realizácie.

Zvlášť je potrebné doladiť súčasný systém hodnotenia súladu v záujme zabezpečenia maximálnej účinnosti po celé programové obdobie. To sa doteraz neuskutočnilo, čo môže spôsobiť oneskorenie platieb a následnú stratu financií z dôvodu automatického zrušenia viazanosti prostriedkov.

Kontrolu pri realizácii treba zlepšiť znásobením kontrol *ad hoc* a zvýšenou pomocou kontrole na prvej úrovni, ktorú uskutočňujú riadiace orgány v záujme včasnej nápravy nezrovnalostí a obmedzenia celkovej miery chybovosti. Odborná príprava a usmernenia zo strany Komisie by sa mali viac zamerať na túto úroveň, v ktorej sa vyskytuje najväčší percentuálny podiel chýb, konkrétne na tie odvetvia (neoprávnené výdavky a verejné obstarávanie), v ktorých sa zistil najväčší percentuálny podiel nezrovnalostí.

Za uvedené chyby čiastočne zodpovedajú príliš zložité pravidlá, ktorými sa riadia štrukturálne fondy. Zo systému spoločného riadenia, ktorý charakterizuje politiku súdržnosti, vyplýva vysoká miera zložitosti pri interpretácii a uplatňovaní pravidiel z dôvodu veľkého počtu zapojených subjektov. To síce predstavuje skutočnú pridanú hodnotu štrukturálnych fondov, prináša však vyššie riziko chýb.

Preto treba pravidlá zjednodušiť a zabezpečiť tak postupy, ktoré budú ľahšie použiteľné a neodradia prípadných príjemcov od účasti v projektoch.

Komisia musí zároveň posilniť svoju úlohu sprostredkovateľa poznatkov smerom k nižším úrovňam riadenia, a to regulačnými i neregulačnými iniciatívami (niektoré sa už uskutočňujú), ktoré treba prehĺbiť.

Treba zaistiť zvýšenie investícií do finančnej pomoci a odbornej prípravy smerom k štátnej a regionálnej správe jednotlivých členských štátov s cieľom rozšíriť kapacity a poznanie pravidiel zo strany orgánov zodpovedných za riadenie programov. Prvoradú pozornosť investíciám do inštitucionálnych kapacít treba venovať najmä v nových členských štátoch, kde je táto prax stále novinkou.

To umožní v strednodobom výhľade zapojiť viac regionálnych orgánov do riadenia a kontroly programov, pričom Komisia sa ujme skôr posilnenej koordinačnej úlohy.

Okrem opatrení, ktoré sa uskutočňujú prostredníctvom akčného plánu, treba podporovať ďalšie iniciatívy:

- prehĺbenie pomoci riadiacim orgánom zo strany Komisie (vzhľadom na to, že väčšina chýb sa vyskytuje na prvom stupni kontroly) formou cielených seminárov, usmerňujúcich pokynov, šírenia osvedčených postupov a odbornej prípravy úradníkov zodpovedných za riadenie; treba začať nepretržite sledovať skutočné sprostredkovanie vzdelávacích opatrení

zameraných na riadiace orgány s cieľom skontrolovať reálne odovzdávanie poznatkov a správne uplatňovanie pravidiel;

- prehĺbenie spolupráce s audítorskými orgánmi jednotlivých členských štátov prostredníctvom pravidelných stretnutí s Komisiou s cieľom vymeniť si výsledky príslušných kontrol; členské štáty musia včas predkladať svoje správy, aby Komisia mohla účinne vykonávať kontrolu;
- zabezpečenie lepšej koordinácie medzi jednotlivými stupňami kontroly s cieľom predísť zdvojeniu auditov a nadmernej kontrole; zlepšenie koordinácie z dlhodobého hľadiska uvoľní zdroje v rámci Komisie, ktoré sa môžu venovať pomoci na strane riadenia;
- ustanovenie systému prenosu údajov podobného systému, ktorý existuje medzi jednotlivými členskými štátmi a Komisiou, takisto medzi príslušnými orgánmi, sprostredkovateľskými subjektmi a konečnými príjemcami v jednotlivých členských štátoch;
- zvýšenie potenciálu nástrojov finančnej správy JEREMIE a JASPERS s cieľom umožniť rozvoj kvalitatívnych strategických projektov a zapojiť do európskych projektov súkromné subjekty a kapitál; súčasné nedostatočné využitie uvedených nástrojov spôsobené prílišnou komplikovanosťou zvyšuje naliehavosť diskusie o ich riadení;
- lepšia ucelenosť pravidiel platných pre rôzne fondy na úrovni Spoločenstva umožní integrovanejší prístup.

Niektoré nápravné opatrenia treba prijať ihneď, aby sa ich výsledky prejavili už v tomto programovom období. Iné sa musia riešiť dlhobehjšie na základe politickej diskusie o politike súdržnosti po roku 2013.

Napríklad práca na zjednodušení, ktorá sa v pracovnej skupine Komisie začala v roku 2007, by sa na jednej strane mala zamerať na návrhy na zlepšenie postupov v aktuálnom období realizácie, na druhej strane na predloženie ďalších návrhov na zjednodušenie fungovania politiky súdržnosti: zjednodušenie by sa malo stať horizontálnou a dlhodobou zásadou, ktorá bude inšpirovať celú filozofiu budúcej politiky súdržnosti.

Treba sa vážne zamyslieť nad zlepšením riadenia a následným zefektívnením systémov poskytovania štrukturálnych fondov v období po roku 2013. Toto hľadisko musí zohľadniť diskusia o budúcnosti politiky súdržnosti v skupine na vysokej úrovni, do ktorej by sa mal aktívne zapojiť aj Európsky parlament.